

8. Коул Д. Управление персоналом в современных организациях / пер. с англ. Н. Г. Владимировой. М.: Вершина, 2004. 352 с.
9. Жуковська В. М., Миколайчук І. П. Управління персоналом. Практикум: навч. посіб. Київ: КНТЕУ, 2008. 293 с.
10. Егоршин А. П. Управление персоналом: учеб. для вузов. 4-е изд. испр. Н. Новгород: НИИМБ, 2003. 720 с.
11. Менеджмент персоналу: навч. посіб. / В. М. Данюк, В. М. Петюха, С. О. Цимбалюк та ін.; за заг. ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха. Київ: КНЕУ, 2004. 398 с.
12. Ротація // Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ротація>.
13. Савельєва В. С., Єськов О. Л. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: ВД "Професіонал", 2005. 336 с.
14. Колот А. М. Мотивація персоналу: підручник. Київ: КНЕУ, 2002. – 337 с.
15. Оганесян И. А. Управление персоналом организации. Минск: Амаффея, 2000. 256 с.
16. Стаут Л. Управление персоналом. Настольная книга менеджера: пер. англ. М.: Добрая кн., 2006. 536 с.
17. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А. Я. Кибанова. 11-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2011. 638 с.
18. Управление персоналом организации. Практикум: учеб. пособие / под ред. д-ра экон. наук, проф. А. Я. Кибанова. М.: ИНФРА-М, 2002. 296 с.
19. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник. Київ: Академвидав, 2006. 606 с.

Надійшла до редколегії 07.11.2017 р.

УДК 35.08.005

РІВНІ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Кириї С. Л.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано співвідношення громадської та громадянської компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, визначено сутність громадської та громадянської компетентності як ключових чинників формування демократичної держави.

Ключові слова: громадянська компетентність; громадська компетентність; демократична громадянськість, публічне управління, публічний службовець.

Kyrii S. L.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

LEVELS OF CIVIC COMPETENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION

A correlation between civil and civic competencies of public servants and local government officials has been analyzed. The essence of civil and civic competencies as key factors of forming a democratic state has been determined.

Key words: civic competency, civil competency, democratic civic consciousness, public administration, public servant.

Незмінність курсу українського державотворення – перехід від жорсткого тотального пострадянського адміністрування до побудови держави, заснованої на принципах рівності, справедливості, законності, переваги

демократичних стандартів і цінностей – вимагає від суспільства сформувані такі інструменти, які б забезпечували дотримання зазначених принципів через систему усвідомлення кожним громадянином їхньої доцільності та необхідності задля досягнення суспільного благополуччя.

Розбудова України як правової, демократичної країни, яка прагне посісти чільне місце в світовому та європейському співтоваристві як технологічно розвинена, добросусідська держава з високими стандартами життя населення, відбувається на тлі суцільної глобалізації державного, громадського та особистого життя. В умовах гібридної війни та окупації частини території, нездатності держави забезпечити мінімальні соціальні потреби людини та гарантувати безпеку її мешканцям включаються в суспільстві механізми самоорганізації, які замінюють державу – зміцнення громадських інститутів суспільства, розширення сфери діяльності волонтерських організацій, прояв громадської ініціативи та жертвовності. У системі публічного управління це спричиняє необхідність повернення до ключових цінностей демократії та громадянського суспільства, задекларованих у Конституції України, міжнародному та європейському праві.

За результатами досліджень, проведених аналітичним центром “Тексти.org.ua” [1], до сфери основних суспільно-політичних цінностей українців входять: право на справедливий суд (56 % опитаних), право на свободу та особисту недоторканність (52), свобода думки, совісті та релігії (близько 45) та право самому розпоряджатись власною долею (понад 44 % опитаних). Право на справедливий суд інтерпретується як спроможність формувати демократичні незаангажовані судові інституції, які здатні забезпечити рівність перед законом усіх суб’єктів суспільних відносин. Право на свободу та особисту недоторканність в європейській традиції виступає як “відповідальна свобода”, тобто добровільне обмеження людиною власної свободи заради досягнення суспільної вигоди [2, с. 35]. Однак інші, не менш важливі цінності та пріоритети демократичного суспільства, такі як доступність матеріальних та духовних благ, гласність, відкритість та публічність процедур державного управління, ефективність та результативність прийняття рішень, дотримання прав людини, не дістали належної оцінки українського суспільства, а отже, серед провідних завдань сучасного державотворення постає проблема формування громадянської компетентності спочатку персоналу публічної служби як ключових гравців у системі суспільних відносин, а далі й інших верств соціуму.

Проблема формування професійної компетентності публічних службовців у наукових колах почала обговорюватись з усвідомленням фахівцями і практиками необхідності реформування системи державної служби, що фактично формалізувалось у проектах внесення змін до Закону України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723 на основі застосування компетентнісного підходу в управлінні персоналом. Становленню та розробленню його було присвячено праці Н. Гончарук, Н. Липовської, О. Мельникова, В. Олуйка, О. Оболенського, А. Пашко, С. Серьогіна та інших фахівців. Результатом стало прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. № 889. Продовження роботи з формування компетентнісного підходу в публічному управлінні відбувалося поряд з іншими, але й у рамках Швейцарсько-українського проекту “Розвиток громадянських компетентностей в Україні”. Основними його досягненнями можна визначити упровадження демократичних тенденцій у місцевому самоврядуванні, реалізацію принципів демократичного врядування в

середовищі публічних службовців і посилення національної дискусії щодо сутності та змісту демократичного громадянства як невід'ємної складової правого суспільства.

Мета статті стосується саме третього аспекту згаданого проекту і полягає у встановленні сутності громадянської компетентності публічних службовців шляхом виявлення її змістовних характеристик, пов'язаних з основними правами й обов'язками, завданнями та функціями публічного управління.

Сучасна парадигма публічного управління передбачає два основних аспекти реалізації управлінської діяльності: з одного боку – застосування демократичних процедур виконання управлінських функцій, а з іншого – формування в державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування якостей, які б відповідали сучасним міжнародним та європейським стандартам публічної служби. Філософія цих стандартів органічно випливає з менеджерського підходу на основі компетенцій та професіоналізму публічної служби, метою якого є надання громадянам кращих послуг через використання та розвиток можливостей людського капіталу як суспільства в цілому, так і публічної служби. Головна особливість менеджменту на основі компетенцій полягає в тому, що знання, уміння, навички, поведінку персоналу публічної служби спрямовується на реалізацію стратегічних цілей організації та суспільства, на відміну від традиційного підходу, де знання, уміння та навички персоналу спрямовано не на отримання кінцевого результату, тобто зміни об'єктивної реальності, а на дотримання формальних процедур, які мають забезпечити отримання остаточного результату [3].

У сучасній науці під “компетентністю”, як зазначено в Енциклопедії з державного управління [4, с. 207], розуміють спроможність за рахунок набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконанням з відповідними швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або частину процесу, функцію або певну частину функції, тобто всі знання, навички й види поведінки працівника, необхідні для успішної реалізації завдань діяльності організації. У західній науковій традиції компетентність часто ототожнюється з рисами, необхідними працівнику для ефективного виконання роботи, тобто знання, уміння, здібності, які забезпечують успішність професійної діяльності [3, с. 344]. Окремі риси працівника, до яких відносимо поряд з когнітивними та психічними якостями також систему цінностей, знання, вміння та набутий досвід, утворюють професійні компетенції. Поняття “компетенція” є структурною властивістю професійної компетентності особи, необхідною їй для здійснення професійної діяльності.

Професійна компетентність на публічній службі визначається як міра професіоналізму працівника, здатність до ефективної самореалізації у практичній діяльності спеціальних професійних знань, вона визначає ділову надійність, здатність успішно й безпомилково здійснювати конкретну діяльність [5, с. 210], або як поглиблене знання предмета, сукупність професійних знань і професійно значущих особистісних якостей, необхідних у конкретних умовах реалізації функцій, покладених на відповідну посаду [6, с. 125]. Компетентній людині притаманні риси, що дають їй змогу ефективно діяти в межах визначеної суспільної чи професійної сфери.

Отже, компетентність виступає як інтегративна властивість, якою повинна характеризуватись особа для ефективного та якісного виконання завдань і функцій обійманої посади. Ця інтегративна риса людини формується

за рахунок поєднання знань, умінь, практичних навичок, здібностей, способів мислення, професійних, світоглядних і громадських якостей, морально-етичних цінностей. Таким чином, професійна компетентність – це інтегративна характеристика професійних і особистих якостей фахівця, що відбиває рівень знань, умінь, досвіду та світоглядних принципів, необхідних для досягнення мети в певному виді професійної діяльності.

У сучасній науці останнім часом широкого застосування набуло поняття громадянської компетентності, яке ще не має усталеного значення, оскільки є нехарактерним для синтаксису української мови і походить від дослівного перекладу англomовних словосполучень *civic competencies*, *citizenship competencies*. Поняття “громадянська компетентність” застосовується в широкому найбільш загальному сенсі та в науковому звуженому контексті [2, с. 153]. У найбільш загальному значенні, вживається як здатність та спроможність особистості активно, відповідально й ефективно реалізовувати громадянські права й обов’язки з метою розвитку демократичного суспільства [2]. Таке визначення робить акцент на громадянській природі компетентності як сукупності пізнавальних, емоційних, комунікативних здібностей, знань, необхідних людині у відносинах із державою. Як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови [10, с. 270], “громадянський” – прикметник до громадянин, властивий свідомому громадянину, спрямований на користь суспільства, проте “громадянськість” визначено як усвідомлення кожним громадянином своїх прав та обов’язків щодо держави, суспільства. Отже, громадянська компетентність – це інтегративна характеристика особистості, що необхідна їй у відносинах перш за все з державою та її інститутами.

На противагу такому підходу, звужене розуміння, в основу якого покладено розуміння компетентності як набору якостей людини, наголошує на якостях, що необхідні особистості в повсякденному житті, у відносинах її з державою, громадою та іншими представниками соціальної спільноти, де ключовими постають відносини саме в спільноті. Таку компетентність має бути визначено як “громадську”. Необхідно зважити на те, що в українській мові існує відмінність між “громадянським” та “громадським”. “Громадський” – це прикметник до громада, тобто той, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов’язаний із суспільством, громадою, колективом [10, с. 270]. Відповідно “громадська компетентність” передбачає компетенції, необхідні людині у відносинах з найближчим оточенням – відносини, що виникають між людиною та іншими представниками суспільства, людиною та громадою, колективом, тому необхідно громадську компетентність розглядати як компонент громадянської, оскільки остання є інтегративною характеристикою, яка дає можливість людині відчувати свою приналежність до певної спільноти, держави, суспільства.

Громадянська компетентність, на відміну від громадської, є характеристикою особистості, що включає в себе сукупність знань, умінь, навичок, переживань, емоційно-ціннісних орієнтацій, переконань особистості, що допомагають їй усвідомити своє місце в суспільстві, власний обов’язок і відповідальність перед співвітчизниками, батьківщиною та державою [8, с. 146].

Конституцією України у другому розділі “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” [9] передбачено розподіл усіх прав і обов’язків, необхідних людині для забезпечення власної життєдіяльності, на права, обов’язки людини як особистості та права, обов’язки громадянина. Власне

компетентність є похідною від функцій та завдань, покладених на персонал, а вони, у свою чергу, опосередковуються правами та обов'язками. Таким чином, компетенції, що утворюють компетентність, можна поділити на особисті, тобто пов'язані з забезпеченням існування людини як представника людського роду; громадські – пов'язані з приналежністю людини до соціальної спільноти; та громадянські, що виникають як результат взаємодії людини з державою.

Особистісна компетентність як сукупність властивостей, притаманних окремому індивіду, що характеризує його когнітивні, психоемоційні процеси та орієнтири, не потребує спеціальної підготовки та специфічних знань, а формується на побутовому рівні через життєвий досвід. Вона виступає елементарним рівнем компетентності та спрямована на забезпечення фізичного існування людини, забезпечення мінімальних соціальних потреб.

Громадську компетентність пов'язано з існуванням людини в певному соціальному оточенні, яким може бути сім'я, трудовий колектив, об'єднання громадян, громада, тому вона потребує спеціальних знань, умінь, здібностей необхідних для входження до такого роду спільнот, виконання покладених на неї прав і обов'язків. Це і професійні знання та вміння, і комунікативні навички та аналітичні здібності, і здатність переконувати та впливати на оточення, що формуються у процесі комунікативної та професійної соціалізації.

Громадянська компетентність, яка є інтегративним компонентом, виникає тоді, коли рівень взаємодії особистості виходить за рамки найближчого оточення і проявляється у процесі самоусвідомлення людини, усвідомлення приналежності до певної етнокультурної спільноти, народу, нації, держави, представника людства. У цьому випадку вона виступає у формі ціннісно-ментальних, соціокультурних, моральних, політичних якостей особистості. В основу такого підходу, виявлення складових громадянської компетентності як інтегративної властивості особистості, необхідної для забезпечення нормальної життєдіяльності людини, покладено ступінь її взаємодії з навколишнім світом, що дає можливість говорити про рівні громадянської компетентності – відповідно, особистісний, громадський та громадянський.

На особистісному рівні громадянська компетентність визначається як здатність людини в умовах мінливого несприятливого середовища підтримувати власну фізичну, психоемоційну та морально-психологічну рівновагу, що забезпечує виживання особи як представника людського роду. Цей рівень починає формуватися з першим подихом дитини. На громадському рівні – ключову роль починають відігравати процеси комунікації та соціальні взаємодії людини, необхідні їй як члену спільноти. На цьому рівні людина виходить за межі власного "Я", цей рівень громадянської компетентності є найбільш важливим, він поєднує між собою попередній та наступний рівні – ґрунтуючись на особистісному рівні та виступаючи основою для громадянського. Вищий рівень компетентності – громадянський ціннісно-орієнтаційний рівень, коли людина усвідомлює власні права та обов'язки, намагається активно їх реалізовувати з огляду на права іншої людини як такого ж представника людського роду. Для цього рівня громадянської компетентності характерне сприйняття та усвідомлення ціннісних орієнтирів суспільства та держави, на їхній основі реалізуються професійні та особисті якості людини, вона виступає проактивним індивідом, який не тільки сприймає "ціннісний вимір" навколишнього середовища, але активно його формує. Складовими громадянської компетентності визначаються: громадянські знання, сформовані на основі уявлення про форми і способи життя, реалізації

потреб та інтересів особистості в політичному, правовому, економічному, соціальному та культурному просторі демократичної держави; громадянські вміння й досвід участі в соціально-політичному житті суспільства і практичного застосування знань; громадянські чесноти – норми, настанови, цінності та якості, притаманні громадянинові демократичного суспільства [7; 8].

Громадянська компетентність характеризується активним включенням особистості в суспільно-громадянські процеси в період посилення їхньої значущості в житті особи, громади, суспільства, держави та зменшення її ролі при згасанні таких процесів. Громадянська компетентність як узагальнена характеристика громадянської культури відзначається спрямуванням до згоди, консенсусу, толерантності, прагненням не лише давати оцінку суспільним явищам, але і здійснювати посильні дії щодо їхнього вдосконалення, сприйняття соціального світу більшою мірою в раціональні, ніж емоційно-чуттєві способи [11].

Громадянська компетентність публічних службовців як інтегративна характеристика особистості дає можливість державним службовцям та персоналу органів місцевого самоврядування ефективно діяти в умовах демократичної держави, реалізовувати громадянські права і свободи та сприяти вільному, гармонійному розвитку особистості. Однак громадянські компетентності – це лише потенційна можливість реалізації публічною особою принципів громадянського суспільства та демократичних відносин у державі. Для суспільства має значення не стільки наявність у посадової особи публічного управління тих чи інших якостей, здібностей, характеристик, скільки те, буде вона використовувати власну компетентність для досягнення цілей громади, держави, суспільства чи використовуватиме їх для досягнення особистих цілей та особистого збагачення, тобто необхідно говорити про компетентну поведінку. Як зазначає Дж. Равен [11, с. 150], вона залежить від такого:

- мотивації та здатності включатись у діяльність високого рівня, наприклад проявляти ініціативу, брати на себе відповідальність, аналізувати роботу організацій чи політичних систем;
- готовність включатись в суб'єктивно значущі дії, наприклад прагнути вплинути на те, що відбувається в організації, чи напрям руху суспільства;
- готовність сприяти клімату підтримки і заохочення тих, хто намагається упроваджувати новачі або шукає способів більш ефективної роботи;
- адекватного розуміння того, як функціонує організація і суспільство, у яких людина живе і працює, адекватне сприйняття власної ролі та ролі інших в організації та суспільства в цілому;
- адекватного уявлення про низку понять, пов'язаних з управлінням організаціями. До числа таких понять входять: ризик, ефективність, лідерство, відповідальність, підзвітність, комунікація, рівність, участь, благополуччя і демократія.

Навіть наявність і усвідомлення громадянських компетентностей державними службовцями не гарантують становлення демократичних відносин у державі, спрямованих на забезпечення суспільного добробуту. Тому першочерговим подальшим завданням наукового пошуку стає формування компетентної поведінки публічних осіб державного управління та місцевого самоврядування. Усю систему публічного управління повинно бути побудовано в такий спосіб, що в одному випадку – навіть відсутність у посадової особи, покликаної забезпечувати реалізацію функцій держави, сформованих громадянських компетентностей не призводило б до відхилень від демократичних стандартів врядування, а ще краще – система повинна запобігати доступу до

публічної служби такого роду осіб; а в іншому випадку – наявність громадянських компетентностей гарантувала б їхнє дотримання, а відповідно, суспільні відносини будувалися б на принципах громадянського суспільства.

Отже, громадянська компетентність публічної особи – це інтегративна її характеристика, що включає особисті якості, знання, вміння, навички, цінності та переконання, за допомогою яких управлінський персонал реалізує професійні та особисті цілі в рамках правового, демократичного, соціально орієнтованого суспільства.

Громадянська компетентність реалізується на особистому, громадському та громадянському рівні. Особистісний рівень проявляється як сукупність рис окремої особи, що характеризує його здатність до вирішення повсякденних завдань забезпечення власної життєдіяльності як фізично існуючого індивіда. На громадському рівні вона існує як складно сегментована комунікативна взаємодія людини в найближчому оточенні, не виходячи за рамки власної сім'ї, групи за інтересами, громади. Громадянський рівень – це вищий рівень усвідомлення людиною власного громадянства, власної ролі та значення в житті суспільства; особа, яка не тільки сприймає норми, цінності, стандарти та правила суспільних відносин, але й виступає активним агентом щодо їхнього встановлення та формування. На цьому рівні громадянська компетентність перетворюється на компетентну поведінку, здатну забезпечити поступальний розвиток України як демократичної правової держави з рівними правами та можливостями для всіх членів суспільства.

Список використаних джерел

1. Мирний М. Українці плутають “права людини” з можливістю жити безпечно. (Дослідження, інфографіка). URL: <http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/80599/>.
2. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. 308 с.
3. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6. 524 с.
5. Волик В. Компетентності державних службовців України: наукові підходи до класифікації // Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3 (14). С. 205–214.
6. Мудрик А. Б. Професійна компетентність державних службовців: теор.-емпір. аналіз феномену // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали VI наук.-практ. конф. (22 листоп. 2012 р., м. Луцьк) / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк, 2012. С. 124–126.
7. Пометун О. І. Формування громадянської компетентності: погляд з позиції сучасної педагогічної науки // Вісник програм шкільних обмінів. 2005. № 23. С. 18.
8. Прудіус Л. В. Формування та розвиток громадянських компетентностей публічних службовців в умовах європейської інтеграції України // Публічне управління та митне адміністрування. 2015. № 2 (13). С. 144–155.
9. Конституція України: із змін та допов., станом на верес. 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
10. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпін: Перун, 2005 1728 с.
11. Равен Дж. Компетентність в сучасному обществe: выявление, развитие, реализация: пер. с англ. М.: Когито-центр, 2002. 396 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.